SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIII a. LEGISLATURA
QUINTO PERIODO

COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

DISTRIBUIDO Nº 3129 DE 1994

SETIEMBRE DE 1994

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

ORGANIZACION DE JUBILADOS Y PENSIONISTAS DEL URUGUAY

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 15 DE SETIEMBRE DE 1994

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Jaime Pérez -ad hoc-
Miembros	: Señores Senadores Carlos Cassina, Tabaré Hackenbruch, Néstor Moreira Graña y Enrique Rubio
Invitados especiales	: Representantes de la Organización de Jubilados y Pensionistas del Uruguay, doctor Hugo de los Campos, señores Walter Caulin, LJubo Sutbonich y Enrique Toja
Secretario	: Señor Júpiter Batista Sierra
Ayudante de Comisión	: Señor Juan F. Negro

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 8 minutos)

_____En nombre de la Comisión, damos la bienvenida a los integrantes de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay y a su asesor, el doctor De los Campos.

SEÑOR TOJA.- Agradecemos la deferencia que ha tenido la Comisión de recibirnos tan prontamente, puesto que el martes solicitamos audiencia y hoy hemos podido estar presentes en este ámbito.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aclaro que si no los recibiammos hoy, ya no podríamos hacerlo, puesto que mañana vence el plazo de que dispone la Comisión para tratar el tema.

SEÑOR TOJA.- Nuestra organización ha visto con enorme preocupación el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, porque creíamos que a esta altura de los acontecimientos, luego de haber bregado durante más de 26 años por la presencia de un representante en el Directorio del Banco de Previsión Social, en el que hoy están representados todos los sectores, era imposible que se desconociera la integración del organismo. Creo que es un antecedente valioso a tener en cuenta la postura que a este respecto tiene la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Entendemos que el Banco de Previsión Social debía haber sido consultado antes de enviar el proyecto. Esta actitud nos llama poderosamente la atención, sobre todo, por la lucha que hemos llevado adelante y el espacio que hemos ganado en la opinión pública.

Por otro lado, queremos señalar que, a nuestro juicio, este proyecto significa un "blanqueo" de deudas con el Banco de Previsión Social. También vemos con enorme preocupación esta situación, porque cuando se habla del déficit del organismo, los jubilados y pensionistas aparecen como los malos de la película. Al parecer, somos quienes ocasionamos los déficit en el país y no permitimos su desarrollo ya que, según se dice, el Gobierno Central tiene que asistir al pago de las jubilaciones, pensiones y de los restantes servicios que presta a los activos.

Sabemos que hay leyes en materias de pagos y convenios, que muchas veces no se cumplen. Junto con los Directores del Banco de Previsión Social hemos luchado para evitar la evasión; hemos puesto todo nuestro esfuerzo como organización junto con los trabajadores, para evitar la evasión de las deudas que las empresas mantienen con la Institución. Si bien creemos que ese dinero es nuestro, a las empresas, que tienen la obligación de cumplir con el pago de sus deudas, se las protege y beneficia con un manto de olvido, lo cual seguramente en el futuro aumentará el número de malos pagadores, que luego se acogerán a convenios para el pago de sus deudas.

Todo esto lo vemos con una enorme preocupación, pero con una gran responsabilidad, porque estamos profundamente convencidos de que hay que reformar el sistema de Seguridad Social, y cuando se lo haga, queremos estar presentes y dar nuestra opinión porque, como dije anteriormente, somos un grupo social que ha ganado el respeto de la opinión pública de este país. No rehuimos la tarea --y así lo hemos dicho en todos los lugares en donde se ha requerido nuestra opinión--,

porque somos conscientes de que el sistema actual tiene que ser reestructurado. Inclusive, en este sentido, se ha firmado un convenio con la Universidad de la República para mejorar la gestión del Banco y, también, con el PRONADE con el objeto de informatizar las historias laborales de los trabajadores y las empresas.

Otro hecho que nos llama poderosamente la atención es que esta iniciativa ha sido elevada al Parlamento como ley de urgencia. No sé cuál es el objetivo, puesto que prácticamente estamos al borde del receso parlamentario. Es más, aunque el Senado lo aprobara --no estamos adelantando opinión en este sentido--, estamos seguros de que la Cámara de Representantes no lo va a discutir porque, como decíamos, estamos próximos al fin de este período legislativo. Por lo tanto, una ley de esta importancia, que podría modificar en parte el sistema contributivo de las grandes empresas y de los grandes deudores del Banco de Previsión Social, quedará como una simple iniciativa del Poder Ejecutivo que, como dije anteriormente nos preocupa, porque siempre nosotros somos vistos como los malos de la película.

SEÑOR CAULIA.- A los efectos de complementar el informe brindado por el señor Toja, queremos señalar que otra de nuestras preocupaciones es el déficit que presenta el Banco de Previsión Social.

Sabido es que, de acuerdo con el último balance realizado, el Directorio del organismo paga por distintos conceptos US$ 2.000:000.000, mientras que recauda US$ 1.750:000.000, lo cual da un déficit de US$ 250:000.000. Ahora bien, dentro de las Cajas está la de Industria y Comercio que es superavitaria, puesto que arroja un beneficio de US$ 88:000.000. De cualquier manera, tomadas todas las

Cajas, el déficit se ubica actualmente, repito, en US$ 250:000.000.

Queremos reiterar aquí --como lo hemos hecho en distintas Comisiones de las que hemos participado-- que consideramos que uno de los problemas prioritarios del Banco de Previsión Social es desglosar la parte de activos de la de pasivos.

Reiteramos una vez más que, hoy por hoy, la Caja tiene un gran déficit porque desde el año 1979, en que se dictó el Acto Nº9, no cuenta con financiación. A su vez, se debe tener en cuenta el problema del seguro de enfermedad, el de desocupación, la asignación familiar y la pensión a la vejez. En definitiva, el déficit es muy grande.

Por otro lado, otro problema que también ha generado déficit es el que tiene que ver con las deudas que existen y que son, en algunos casos, incobrables. Nos ha llamado poderosamente la atención el hecho de que en ese conjunto de deudas, algunas están a cargo del propio Estado. Cabe señalar que el 13 de julio de este año se denunció en el Banco de Previsión Social la existencia de una situación por la cual el Estado debe U$S 20:000.000 al Banco de Previsión Social; concretamente, estamos hablando de nueve organismos de la Administración Central, once empresas públicas y Servicios Descentralizados y quince intendencias. Sabemos que muchos de estos organismos no han contribuido ni siquiera con el aporte obrero; esto es algo incalificable, que no podemos entender. Pensamos que no existe ninguna razón o argumento que pueda justificar que el Estado sea deudor de la parte que le descuenta a sus propios funcionarios, ya sean obreros o administrativos. Creemos que esto es un hecho insólito, que nos preocupa y conmueve a nivel de organización nacional, porque sabemos que se trata de muchos millones de dólares que se deben por distintos conceptos.

En lo que respecta a esta ley de urgencia, enviada al Parlamento el 16 de agosto pasado, pensamos que debe darse a los deudores del Banco de Previsión Social una forma de pago, sea escalonada, a

determinada cantidad de meses; incluso, se podría firmar un convenio. Sin embargo, de ninguna manera podemos compartir que se condone la deuda existente. En este sentido, no podemos concebir que la propuesta del Poder Ejecutivo hable de dejar de cobrar las deudas anteriores a aquellos que desde ahora y durante cuatro años sean buenos pagadores. En síntesis, esto significa que a una empresa que hoy por hoy deba una determinada cantidad de millones de dólares, si se porta bien durante cuatro años, pagando el montepío correspondiente, etcétera, se le puede condonar una deuda que, de pronto, podría ser millonaria. Este es el caso, por ejemplo, de empresas tales como ONDA, que debía U$S 17:000.000 o AFE, que nunca aportó a la Caja. De todo esto surge el déficit que hoy sufre el Banco de Previsión Social.

Reitero una vez más que no estamos en contra de que se otorgue una forma diferida de pagar a quien no lo hizo hasta ahora, pero de ninguna manera podemos compartir --teniendo en cuenta el déficit multimillonario en dólares que se da actualmente en el Banco de Previsión Social-- que se condonen deudas a empresas que han sido malas pagadoras. Como es sabido, el señor Da Pra se manifestó partidario de que a los buenos pagadores se les conceda una especie de franquicia, pudiéndoseles incluso exonerar de cierta cantidad de dinero, por ejemplo. Esto podría hacerlo también el Gobierno ante un buen pagador ya que a éste se le va ampliando su crédito. Sin embargo, no es ésta la situación que se da en este caso. No muy lejano en el tiempo, está el hecho de que nadie le pagó al Banco de Previsión Social cuando quebraron los frigoríficos, la industria de la pesca y los Bancos. Se trata, pues, de millones de dólares que se han ido retaceando al mencionado organismo. Sin ánimo de criticar --ya que deseo que se

entienda que mi exposición tiene un carácter constructivo--, debo decir que me encuentro un poco desconcertado ante lo que está sucediendo. En mi opinión, lo que se ha hecho no constituye en realidad una solución para el Banco de Previsión Social.

Para finalizar, quiero decir que, por supuesto, esta situación debe solucionarse. En mi opinión, el problema que se ha suscitado respecto al Banco de Previsión Social tiene dos aspectos: por un lado, la deuda que existe y el déficit que se ha generado y, por otro, los deudores. Si se logra que estos últimos paguen parte de lo que deben, ya no la totalidad --como es sabido, se trata de alrededor de U$S 500:000.000 o U$S 600:000.000-- se estaría consolidando la situación económica del Banco de Previsión Social. Por supuesto, existe también un problema de orden legislativo, ya que habrá que buscar solución al déficit por el lado de los activos. Una vez más, repito que de ninguna manera compartimos lo que establece la ley de urgencia.

Finalmente, agradezco a los señores legisladores la deferencia que han tenido al habernos recibido en la tarde de hoy.

SEÑOR DE LOS CAMPOS.- En esta cuestión están involucrados aspectos de mérito, de oportunidad y de conveniencia, que se encuentran muy cerca de otros de carácter técnico, a los que me referiré a continuación. Esta organización representa, a su vez, a 115 entidades de jubilados y pensionistas. En general, se ha estado trabajando sobre este proyecto de ley, uniéndose los aspectos que he mencionado, que constituyen dos partes de la realidad.

Por un lado, en la última reunión del Consejo Directivo los compañeros realizaron una valoración de la situación y sus miembros estuvieron de acuerdo con determinados aspectos técnicos que quien habla aportó.

La primera parte se relaciona con la extensión --establecida en uno de los últimos artículos-- de los plazos de la Ley Nº 16.244, de 30 de marzo de 1992. Los argumentos sobre la pertinencia de que se extiendan estos plazos son bastante claros. A partir del Decreto Nº 48 de 1984, del Poder Ejecutivo, se estableció la capitalización mensual de los intereses por concepto de recargo y mora. Eso hizo que las deudas tuvieran una carga tremenda, que fue declarada ilegal, fundamentalmente, por la Sentencia 734 de 1991 --reiterada luego por la Sentencia 1.308 de 1992-- del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que dispuso que los recargos deberían computarse linealmente.

Mediante el argumento de que estos fallos son individuales, los organismos tributarios no los extendieron hacia la totalidad de sus afiliados. Posteriormente, la Ley Nº 16.320, de 1º de enero de 1993, autorizó al Poder Ejecutivo a fijar esta capitalización en términos cuatrimestrales, lo que se hizo por medio del Decreto Nº 622 de 1992. Cabe señalar que esta norma también ha sido cuestionada en cuanto delega en el Poder Ejecutivo una atribución que, en materia impositiva, la Constitución da al Parlamento; es más, ninguna disposición de la Carta autoriza a este Poder a efectuar esa delegación.

Ciertamente, todo esto llevó a que se incrementara la cantidad de deudores del Banco de Previsión Social, por un criterio cuya ilegitimidad todos reconocieron a la postre. Entonces, en orden a ello, parece lógico darles un nuevo espacio de financiamiento; no se planteó resistencia de fondo alguna, tal como explicaron los integrantes de la

organización que me precedió cuando separaron estos dos autos.

Debo señalar que el problema se plantea en el denominado bloqueo en la percepción de los créditos fiscales. Allí sí, desde el punto de vista técnico, en esta intervención --y en algunas otras oportunidades en que he actuado, por ser ésta la materia en que prácticamente ejerzo mi actividad profesional de abogado-- voy a destacar una serie de deficiencias que, verdaderamente, son de gran entidad. Parecería que hay un objetivo que se busca con esta ley, pero los mecanismos o instrumentos técnicos para alcanzarlo son incorrectos. Por ejemplo, en varios repartidos se menciona un tiempo de cuatro años que, sumados al año anterior --en el que denunciarían sus adeudos las empresas--, consumarían el plazo de cinco años para la prescripción. Aquí se presenta el primer problema: las prescripciones son de cinco o de diez años, según los deudores, que además de deber, hayan cumplido o no las obligaciones formales que tienen con la administración tributaria. Esto es muy importante a nivel del Banco de Previsión Social porque una de las obligaciones formales que tiene un deudor cuando no paga es la de hacer una declaración de no pago. Sin embargo, lo más común es que quienes no pagan no realizan esa declaración. Con esa sola contravención, el 90% de las prescripciones son de diez años. Entonces, si lo que se quiere es esperar --como parece surgir claramente de la exposición de motivos y del articulado-- hasta que estas deudas se extingan, se debe tener en cuenta que el plazo no será de cuatro años, sino de nueve, al que se agrega el año previo de denuncia de la deuda. Todos sabemos que diez años son mucho tiempo para que un acreedor tributario se vea cercenado en su derecho a perseguir el cobro de la

deuda.

Por otra parte, esto es muy grave porque el Banco de Previsión Social no tiene aún una capacidad de gestión como para mostrar una cartera de incobrables que le dé cierta certeza para conocer los riesgos que va a correr. Por eso, el señor Toja mencionó su extrañeza ante el hecho de que para elaborar esta ley no se hubiese consultado al Banco de Previsión Social. Además de la especialización que tiene el ente --está reconocida en la Constitución y en las leyes--, por la integración de su Directorio --donde están representados los empresarios, los trabajadores y los pasivos--, puede conjugar estos puntos de vista. Cabe señalar que, por ejemplo, sus directores han estado de acuerdo en la extensión del plazo al que aludí en primer término.

Pasando ahora a un tema técnico, que requiere cierta precisión, quiero recordar que en nuestro Derecho la prescripción puede extinguir la deuda --o sea, las obligaciones-- o nada más que la acción para cobrar esa deuda. Estas son diferencias que surgen entre el Código Civil y el Código Tributario. El primero, en su artículo 1.447, expresa que uno de los modos de extinguir las obligaciones es la excepción que resulta de la prescripción. Se trata, pues, de una excepción que el deudor entabla cuando se produce la acción de cobro. Allí se extingue, en este caso, la posibilidad de cobrar judicialmente. En cambio, el Código Tributario, en su artículo 28 establece que uno de los modos de extinguir las obligaciones es la prescripción. O sea que en este último texto, la prescripción extingue la deuda. Sin embargo, esa no es la interpretación de la Jurisprudencia. En sentencias que todavía

mantienen su vigor, así como en otras más recientes, se señala que también para el Código Tributario, cuando transcurren estos plazos --que, reitero, pueden ser de cinco o de diez años-- lo que ocurre es que se extingue la acción para cobrar, pero no la obligación. Esta subsiste. Entonces, ¿qué sucede? Un deudor del Banco de Previsión Social o de la Dirección General Impositiva al que le iniciaron un juicio para cobrar una deuda después de transcurridos diez años, puede presentar la prescripción, con lo que la acción de cobro cae y no se puede volver a iniciarla. Sin embargo, la obligación se mantiene. Por ello, si ese deudor quiere vender una casa o realizar una exportación --o cualquiera de los otros negocios jurídicos que están sometidos a los requisitos de los certificados habilitantes--, no podrá hacerlo.

El artículo 13 de este proyecto expresa que aquellos que pagaron y que mantienen una conducta contributiva regular tendrán derecho a la aplicación de los plazos de prescripción, pero con los efectos que acabo de enumerar. Entonces, la consecuencia no es la querida; es evidente que no se ha buscado eso, sino la extinción de la obligación.

Por otra parte, este mismo artículo 13 establece que el derecho a la aplicación de estos plazos de prescripción es respecto a las obligaciones amparadas por el artículo 6º. ¿Cuáles son esas obligaciones? Las del año anterior a la presentación. O sea que tampoco en este caso coincide el objetivo perseguido con los mecanismos técnicos que se incluyeron en esta forma de articular la ley. Esto es particularmente peligroso, porque luego dará lugar a una innumerable cantidad de dificultades en la aplicación práctica. Obviamente, lo que estamos mencionando ahora después será argumentado por los servicios jurídicos del Banco de Previsión Social.

Por lo tanto, esto va a crear una serie de complicaciones enormes que, quienes tenemos alguna experiencia, sabemos que son las que enlentecen permanentemente el accionar de los organismos públicos y le impiden el nivel de eficiencia que todos quisieramos que tuvieran.

Además --tal como lo explicaba el señor Caulia--, existe un problema --que no vamos a entrar a calificar, pero que sí debemos mencionar muy claramente-- vinculado a una posible cantidad de deudores que en el año anterior tuvieron una diferencia que no superara el 10%. Entonces, todos podríamos considerarlos no óptimos, pero sí buenos pagadores, por supuesto que dentro de los límites razonables. Sin embargo, puede ocurrir que en los años anteriores tuvieran deudas de cualquier nivel y magnitud.

En tal sentido, debo precisar que leí la versión taquigráfica de la sesión a la que concurrieron representantes del Banco de Previsión Social. Precisamente, ante una pregunta del Presidente de la Comisión, señor senador Pérez, el titular del Banco de Previsión Social dijo que esto no podía ser así, porque el que debía antes no podía estar al día en el último año, pues los pagos realizados amortizarían la deuda anterior. Esto es así solamente si la empresa o la persona que tenía una deuda anterior hizo la declaración jurada correspondiente y cumplió con todas las obligaciones contraídas con el Banco de Previsión Social. No obstante ello, en los hechos ocurre que una persona puede tener cualquier nivel de endeudamiento, pues como tributa a esa Institución, y al no hacer ésta la fiscalización correspondiente, la declaración jurada que realice --este es el sistema vigente-- puede diferir totalmente de lo que fue la realidad de sus obligaciones. Es decir:

puede haber subdeclarado personal, servicios, en fin, situaciones de cualquier magnitud que en el año anterior se solucionaron con una correcta declaración o asumiendo otras formas jurídicas que ahora están muy de moda y que son fáciles de efectuar. Es más: si el Banco de Previsión Social o la Dirección General Impositiva se enfrentan a estos problemas, por las posibilidades que existen en el Código Tributario, --que se denominan teorías del "disregard" o corrimiento del velo--, todas esas formas jurídicas caen. Eso ocurre frecuentemente y se detectan deudas muy grandes, que luego han sido objeto de una especie --por llamarlo de alguna manera-- de cirugía plástica que no esconde la verdad de la deuda. De ese modo, le dan al organismo acreedor una visión de algo que no es cierto, pues la que le brindan es la que surge de las declaraciones juradas. Entonces, ¿qué sucede? Con estas disposiciones podría llegarse al caso --lógicamente, nosotros no lo afirmamos porque no tenemos pruebas al respecto-- que deudores que se manejan con mucha eficiencia técnica en sus asesoramientos contables y jurídicos, estuvieran en condiciones óptimas de incursionar en esto. Es decir: tendrían una deuda muy grande y, en general, tanto éstas como las atrasadas --vuelvo a reiterar-- no son aquéllas que se avisan, que se va a hacer la declaración de omisión de pago. Luego, al existir otra forma jurídica, al manejar otro contrato con una empresa diferente, al poner el personal en otra planilla --que son mecanismos de práctica corriente--, se beneficiarían dejando paralizada la acción del organismo tributario durante cinco o diez años; este último es el fundamental.

Por lo tanto, desde el punto de vista técnico, es evidente que este articulado no tiene, ni por asomo, la precisión jurídica que

necesariamente deben caracterizar las normas, más allá de que se compartan o no sus objetivos. Por ello, a juicio de la organización, sería un error, desde el punto de vista técnico, que se consideraran todos estos planteos que, como ustedes saben, son absolutamente novedosos en una ley de urgencia. El hecho de que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de enviar proyectos como leyes de urgencia, no quiere decir que la use en asuntos que puede legítimamente calificar con ese carácter, aunque el Parlamento opine lo contrario. Digo esto por dos circunstancias: por un lado, porque considere que no lo son y, por otro, porque estime que no están dadas las garantías científicas y técnicas como para resolver un enorme problema en un breve período.

En síntesis, debemos decir que, en relación al primer aspecto, la organización no encuentra mayores obstáculos. Mientras tanto, en lo que tiene que ver con el que estábamos haciendo referencia recientemente, trasmite un juicio claramente negativo, de fondo, de mérito, en cuanto al bloqueo fiscal y al objetivo que se pretende. Asimismo, hace saber con estas consideraciones técnicas --que por escrito y verbalmente también hice llegar a la organización--, que las imprecisiones en esa materia, hacen que el proyecto, de aprobarse, no cumpla los fines que el Poder Ejecutivo pretende y que le ocasione más problemas al Banco de Previsión Social que los que escasamente le puede solucionar.

SEÑOR RUBIO.- Recientemente, la delegación que nos visita emitió su opinión en relación con el proyecto de ley que el Banco de Previsión Social envió con respecto a la Rendición de Cuentas de 1993, que establecía una bonificación del 5% sobre el aporte patronal para los buenos pagadores. Quisiera saber si esto es así.

SEÑOR DE LOS CAMPOS.- Debo decirle que no hay una opinión formal por parte de la

organización.

(Se suspende momentáneamente la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanunda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión sólo resta agradecer la presencia de los miembros de la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay.

(Se retira de Sala la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay)